

A Nova Lei de Licitações e a Governança nas Contratações Públicas: Uma Análise dos Órgãos e Entidades Licitantes do Estado do Rio de Janeiro

Autoria

Bruno Saadi Carvalho - brunosaadi@yahoo.com.br

(Mestrado) Programa de Pós Graduação em Controladoria e Gestão Pública / Universidade do Estado do Rio De Janeiro

CARLYLE TADEU FALCÃO DE OLIVEIRA - carlyle.falcao@gmail.com

Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Gestão Pública / Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGAd / UFF - Universidade Federal Fluminense

Tania Maria de Oliveira Almeida Gouveia - almeida.tania@globo.com

Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Gestão Pública / UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro

José Francisco Moreira Pessanha - jose.pessanha@uerj.br

Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Gestão Pública / UERJ Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Resumo

A nova lei de licitações, Lei Federal nº 14.133 de 1º de abril de 2021, inovou no ordenamento jurídico ao impor o desenvolvimento da governança nas contratações por meio da implementação de processos e estruturas, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, de forma a promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações. À vista disso, o presente trabalho avança na produção do conhecimento, pois analisa a governança nas contratações dos Órgãos e Entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro, em doze temas, com o objetivo de elaborar um diagnóstico do atual nível de desenvolvimento da área de contratações dessas organizações, para que ações necessárias ao pleno atendimento das inovações contidas na nova lei de licitações sejam executadas. Para tal, foi realizada uma pesquisa de campo com todos os órgãos e entidades licitantes do Estado. Por meio da análise exploratória e da análise de cluster, verificou-se que os órgãos e entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro apresentam diferentes níveis de maturidade de desenvolvimento da governança das contratações, assim como foram identificados os temas com maior e menor nível de amadurecimento organizacional.

A Nova Lei de Licitações e a Governança nas Contratações Públicas: Uma Análise dos Órgãos e Entidades Licitantes do Estado do Rio de Janeiro

Resumo

A nova lei de licitações, Lei Federal nº 14.133 de 1º de abril de 2021, inovou no ordenamento jurídico ao impor o desenvolvimento da governança nas contratações por meio da implementação de processos e estruturas, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, de forma a promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações. À vista disso, o presente trabalho avança na produção do conhecimento, pois analisa a governança nas contratações dos Órgãos e Entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro, em doze temas, com o objetivo de elaborar um diagnóstico do atual nível de desenvolvimento da área de contratações dessas organizações, para que ações necessárias ao pleno atendimento das inovações contidas na nova lei de licitações sejam executadas. Para tal, foi realizada uma pesquisa de campo com todos os órgãos e entidades licitantes do Estado. Por meio da análise exploratória e da análise de *cluster*, verificou-se que os órgãos e entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro apresentam diferentes níveis de maturidade de desenvolvimento da governança das contratações, assim como foram identificados os temas com maior e menor nível de amadurecimento organizacional.

Palavras-chave: Nova Lei de Licitações; Governança das Contratações; Contratações Públicas.

1. INTRODUÇÃO

A administração pública é instada a se reestruturar constantemente para melhor atender às demandas da sociedade. Essa necessidade é fruto de uma cobrança social que ganha cada vez mais força e visibilidade. Assim, impulsionado por novos paradigmas, o legislador pátrio, ao editar a nova lei de licitações, lei federal nº 14.133 de 1º de abril de 2021, e positivar a governança nas organizações públicas, parece buscar a melhoria de desempenho e o ganho de maturidade institucional ao sinalizar para o gestor público a necessidade de reformulações que promovam a eficiência, eficácia e efetividade em suas contratações.

Essa necessidade de reestruturação abarca a governança pública que, segundo Paludo e Oliveira (2021), envolve o modo pelo qual o poder público se organiza para prestar serviços à sociedade e assegura às partes interessadas o governo e o direcionamento estratégico da sua instituição. Assim, a governança pode ser aplicada tanto em nível institucional, abrangendo toda a organização, quanto a determinadas unidades intraorgânicas, levando-se em conta a especificidade técnica, como é o caso das contratações públicas (CARDOSO; ALVES, 2021). Logo, um sistema de governança no ciclo das contratações públicas se torna essencial à eficiência e à obtenção de resultados que supram efetivamente às necessidades da administração pública (FERREIRA, 2021).

Este artigo, através da discussão dos conceitos de Governança Pública e Contratações Públicas buscou analisar a governança nas contratações dos órgãos e entidades licitantes do estado do Rio de Janeiro, em doze temas, com o objetivo de elaborar um diagnóstico do atual nível de desenvolvimento da área de contratações dessas organizações.

Ainda que recente a previsão expressa na nova lei de licitações, no campo acadêmico, o tema governança na área de contratações, dado a sua relevância, já desperta a atenção de pesquisadores (SILVA, 2019) na proposição de modelo e framework de governança e gestão de aquisições públicas, assim como de critérios de monitoramento de riscos nas contratações como contribuição para a governança em instituições públicas.

O presente estudo avança na produção do conhecimento ao elaborar um diagnóstico de desenvolvimento da governança nas contratações dos Órgãos e Entidades licitantes de um Estado da Federação, o Rio de Janeiro, com notória visibilidade internacional e relevância interna, sendo um dos mais populosos e detentor de um dos maiores PIBs do país, que passou por escândalos de corrupção e uma crise fiscal, a demandar melhoria na governança pública e ampliação de sua capacidade da gestão.

2. Referencial teórico

2.1. Governança pública

Governança é expressão essencial quando tratamos da necessidade de alinhamento da atuação das organizações às expectativas de resultado esperadas. Apesar de inicialmente desenvolvida na área privada, atualmente apresenta grande relevância no âmbito da administração pública (ALTOUNIAN; SOUZA; LAPA, 2020).

A governança pública é entendida como uma nova geração de reformas administrativas e de Estado visando uma solução inovadora dos problemas sociais, criando possibilidades e chances de desenvolvimento (LÖFFER, 2001). Para Rhodes (1996), o uso atual não trata governança como sinônimo de governo, em vez disso, governança significa uma mudança no significado de governo, referindo-se a um novo processo de governar. São processos decorrentes da relação entre governo e sociedade civil na concessão de objetivos públicos (BECK CKAGNAZAROFF, 2017). De forma abstrata, refere-se às formas de coordenação social e padrões de governo (BEVIR, 2012).

Governança pública é definida como um conjunto de mecanismos e práticas de liderança estratégica e controle, postos em prática para analisar, direcionar e monitorar a gestão pública de modo a potencializar a entrega de bons resultados a sociedade (TCU, 2020; BRASIL, 2017).

Para Paludo e Oliveira (2021, p. 12) governança organizacional pública é o sistema que, em sintonia com as normas e princípios vigentes, e preservando o interesse público-social, garante às partes interessadas o governo e o direcionamento estratégico da sua instituição, o monitoramento e controle do desempenho da administração, o gerenciamento de riscos, a busca e avaliação os resultados, a garantia de transparência e accountability, assim como a responsabilização dos agentes com poder de decisão.

A governança pública, explica Nascimento (2020, p. 417), trata-se de um “conjunto de processos e estruturas inseridas pela alta administração para melhor monitoramento e desempenho da gestão, para alcance dos objetivos da organização de modo transparente, em consonância com os princípios da administração pública, das leis e regulamentos”. Dessa forma, continua a autora, “cabe à utilização de mecanismos de gestão, transparência, ética, integridade, legalidade, participação social e liderança estratégica sustentável para a condução de políticas públicas e prestação de serviços na busca por excelência”.

Como bem alerta Nardes, Altounian e Vieira (2018, p.162) “a governança pública é um ótimo instrumento para frear a ação dos maus gestores. É possível que haja boa gestão com má governança, mas é muito difícil que exista má gestão em contexto de boa governança”. Sem governança é pouco provável que os interesses

identificados reflitam as necessidades dos cidadãos, as soluções propostas sejam as mais adequadas e os resultados esperados impactem positivamente a sociedade (GPGP, 2018).

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (2020), quando sólida, a governança pública possui relevância direta na otimização de resultados econômicos e sociais positivos, com a convergência de esforços contínuos para fortalecimento das instituições e garantia de que as políticas públicas atendam as necessidades e aos interesses públicos em torno dos princípios fundamentais da governança pública: transparência, participação, responsabilidade e integridade.

O termo “governança” adquiriu, ao longo dos tempos, um significado polissêmico, porque se tornou um conceito guarda-chuva utilizado para abordar vários assuntos e fenômenos. Dessa forma, para Kissler e Hidermann (2006) não há um conceito único de governança pública, havendo na verdade diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições.

A governança, como bem observam Altonian, Souza e Lapa (2020), apoia-se em um conjunto de regras e princípios que orientam no sentido da melhor gestão e no alcance dos melhores resultados organizacionais, sob o ponto de vista da sociedade. São fontes de sustentação das boas práticas de governança e matriz de construção da maioria dos conceitos e modelos de governança. Serve de principal arcabouço normativo-prescritivo para o desenvolvimento da política de governança, delimitando as competências dos atores e estruturas envolvidas na sua execução e coordenação, ou seja, representam o norte da política (GPGP, 2018).

O TCU (2020) e o artigo 3º da lei 9.203/2017 (BRASIL, 2017) destacam os princípios da capacidade de resposta; integridade; transparência; equidade e participação ; *accountability*; confiabilidade; e melhoria regulatória. Camilo, Manenti e Yamaguchi (2018) apontam que é por intermédio de princípios, estabelecido pelo legislador, que o gestor público se obriga a realizar práticas de governança na gestão pública, que permitam à sociedade conhecer, fiscalizar e organizar pleitos perante o agente político que está no poder, dessa forma, essas limitações o conduzem a gerir a coisa pública de acordo com as necessidades encontradas pela sociedade.

Como bem observam Nardes, Altounian e Vieira (2018), a existência de princípios não supre a necessidade de regras bem definidas, sendo com base nelas que a atuação do poder público se dará com a devida transparência e alinhada às expectativas dos cidadãos.

Um dos principais desafios do gestor público, na visão de Camilo, Manenti e Yamaguchi (2018), que está além do cumprimento normativo, é estabelecer e fortalecer uma confiança mútua na relação entre governo e sociedade. Para tal, um dos caminhos possíveis para o gestor público é justamente a adoção de boas práticas de governança, que compreendam a transparência, participação e limitações por intermédio de responsabilização de atos reprováveis. Um alto nível de confiança nas instituições públicas representa o fiador que o estado tem um bom funcionamento (IENOVAN, 2018).

A definição ou escolha de um conjunto de boas práticas de governança é uma oportunidade, na visão de Altounian, Souza e Lapa (2020), para que o conjunto de pessoas que detém o poder, mas não o controle sobre a execução das ações organizacionais, possa ter maior probabilidade de obter bons resultados.

Paludo e Oliveira (2021, p.66) explicam que as denominadas “práticas de governança” serão levadas a termo pela gestão. À vista disso, na visão dos autores, melhor seria denominar de “práticas de gestão orientadas pela governança”, uma vez

que a governança não executa essas práticas, contudo, suas orientações podem levar a gestão a executar as melhores práticas organizacionais, ou seja, práticas de excelência. Destacam ainda que “a governança não existe sem a gestão, mas a administração continua a existir sem a governança”.

Para a implementação e desenvolvimento de práticas, é necessário o estabelecimento de um modelo de governança, que consiste na definição de diretrizes, valores, processos e estruturas necessários para que as atividades de governança – avaliar, dirigir e monitorar a gestão – sejam eficazmente desempenhadas e possibilite o alinhamento dos objetivos da organização ao interesse público, gerencie riscos e realize uma entrega íntegra, transparente e responsável. (TCU, 2020)

Segundo Paludo e Oliveira (2021, p.63), “a governança é estratégica, portanto, é na alta administração que deve começar a implementação da governança.” O IBGC (2015) ressalta a importância dos agentes de governança na disseminação do propósito, dos princípios e dos valores da organização, sendo a liderança e o comprometimento da alta administração fatores determinantes para a formulação de um ambiente ético.

O TCU, além de apresentar uma série de práticas de governança, de forma não exaustiva, e sugerir o seu desenvolvimento em dez passos, vem realizando – 2014; 2017; 2018 e 2021 – o levantamento dos perfis de governança, para conhecer a situação do setor público federal e de outros entes jurisdicionados, de forma a estimular suas organizações a adotarem boas práticas no tema.

Fica evidente, portanto, a importância da governança para as organizações públicas na busca por eficiência, eficácia e efetividade na persecução dos objetivos e interesses da sociedade, pois, como destacam Angelini, Candela e Castellani (2019), o bem-estar de uma sociedade é maior quando a capacidade de governança é maior.

Contudo, cumpre ressaltar que não progride uma política de gestão de riscos sem monitoramento e que não contempla a visão e responsabilização de atores relevantes; não adianta estruturar um planejamento estratégico, se o mesmo não traduz uma mudança cultural da organização e se não há acompanhamento e revisões periódicas; e não tem validade o plano de integridade que não resulte em ações práticas (BRASIL, 2021).

2.2. Contratações Públicas

O Estado brasileiro possui o dever de promover e assegurar os direitos e garantias fundamentais, à luz da dignidade da pessoa humana, cujos fundamentos perpassam pela garantia do desenvolvimento nacional, promoção do bem comum, erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais de forma a construir uma sociedade justa, livre e solidária (BRASIL, 1988).

Para tal, valendo-se de sua estrutura, busca no mercado, quando necessário, bens, serviços e obras essenciais ao desempenho dessa função, mediante contratações planejadas e executadas segundo a lei (SOUZA, 2020). Assim, as contratações públicas concretizam as políticas governamentais e promovem o desenvolvimento econômico e sustentável das instituições e da sociedade (CRUZ; OLIVEIRA; GURGEL, 2020).

Nesse sentido, a Constituição Federal, em observância aos princípios constantes no artigo 37; XXI, determina que obras, serviços, compras e alienações sejam contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições aos concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, vinculando-se as condições constantes da proposta, a qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988; MATIAS-PEREIRA, 2018).

A divisão do processo de contratações públicas em diferentes fases é

essencialmente didática, facilita a compreensão e está diretamente relacionada à obtenção de propósitos e finalidades específicos. A lógica que norteia a estruturação de cada uma das fases e suas respectivas etapas é viabilizar o atingimento de cada propósito específico (MENDES, 2012). É importante, como bem destacam Costa, Andrioli e Braga (2017), que as organizações, públicas ou privadas, consigam visualizar seus processos de trabalho adequadamente, identificando suas fases, insumos e os produtos que geram.

Para Teixeira et al. (2015), a intenção ao expressar as etapas do ciclo de vida de compras é atentar para a necessidade de uma visão integrada, não só do ciclo em si, como ir além das fronteiras da organização empreendedora. Logo, esse ciclo depende intimamente da clareza das necessidades que ensejarão as contratações. Assim, não se deve reduzir o mesmo a procedimentos formais, simples ou complexos, concatenados e sequenciados, que visam ao mero adquirir dissociado de outras dimensões exógenas (SANTANA, 2015 apud PAIM TERRA, 2018).

Essa clareza, na visão de Muray apud Teixeira *et al.* (2015, p. 9), “depende da definição de estratégias e do estabelecimento de prioridades e resultados desejados pela organização, o que levará ao planejamento e à estruturação dos serviços, que finalmente ‘ativará’ o ciclo de compras”. Dessa forma, o mesmo será visto como parte integrante das atividades da organização com vistas à consecução de seus objetivos, que em se tratando do poder público, trata-se da prestação dos serviços à população.

A literatura, na visão de Teixeira *et al.* (2015), converge quando se trata do ciclo de compras. Os modelos propostos envolvem cinco a sete fases, indo desde a busca de informações ou definição das necessidades até a avaliação dos serviços prestados ou produtos fornecidos e do desempenho do fornecedor e a renovação, ou não, do contrato. Os autores apresentam um modelo de ciclo de compras composto por cinco etapas, são elas: levantamento de necessidades; avaliação do mercado fornecedor; licitação/negociação; execução do contrato; avaliação do processo e dos resultados. Apresentam outros dois modelos de ciclo de compras. O primeiro, de Archer e Yuan, (ARCHER; YUAN, 2000 *apud* TEIXEIRA et al., 2015, p. 7) com sete etapas: busca de informações; contato com fornecedores; revisão do histórico; negociação; execução/cumprimento do contrato; consumo; manutenção e descarte; e renovação. O segundo, de Murray (MURRAY, 2009 *apud* TEIXEIRA et al., 2015, p. 7) com oito etapas: identificar necessidades; desenvolver business case; definir a abordagem de compras; avaliar o fornecedor; negociação e escolha; fechamento da compra; gerir a implementação do contrato; fechamento/revisão da necessidade.

Paim Terra (2018) destaca a necessidade um núcleo de inteligência de compras nas organizações públicas para acompanhar e gerenciar todo o ciclo de contratações, em especial quanto à governança e a gestão das atividades. Evidencia-se, com isso, a importância de se visualizar todo o ciclo de contratações, identificando cada etapa de sua gestão para que se obtenha um entendimento sobre todo o processo, levantando onde se deve atuar e de que forma. Para o autor, o circuito de gestão de compras públicas percorre um caminho muito similar ao ciclo PDCA, que é dividido entre as etapas de *Plan, Do, Check* e *Act*,

Em 1º de abril de 2021, a nova lei de licitações, Lei Federal nº 14.133, inovou no ordenamento jurídico ao impor, no parágrafo único do artigo 11, o desenvolvimento da governança nas contratações, sob a responsabilidade da alta administração, através da implementação de processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias, de forma a promover

eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

A governança, pontuam Cardoso e Alves (2021, p. 31), “tanto pode ser aplicada ao nível institucional, abarcando todos da organização e estabelecendo os mesmos objetivos estratégicos para todos os seus diversos setores, quanto aplicada a determinadas unidades intraorgânicas, haja vista a especificidade técnica”, como é o caso das contratações públicas.

A governança, para Camarão (2021), se mostra ingênita da nova lei, e impõe ao poder público o dever instituir sua própria política de governança que assegure a seleção de proposta mais vantajosa, o tratamento isonômico entre os licitantes e justa competição, afim de evitar contratações com sobrepreço ou manifestamente inexecutáveis e superfaturamento, incentivando a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável, promovendo um ambiente íntegro e confiável, que assegure o alinhamento das contratações ao seu planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promova eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações. Evidencia ainda a necessidade do monitoramento dos resultados e a correção, quando necessário, destacando-se a essencialidade da realização do gerenciamento e monitoramento de riscos, com observância ao modelo das três linhas de defesas trazidas pela nova lei.

Brito (2021), no tocante a processos e estrutura, propõe a modelagem para bens e serviços, com a definição de papéis e responsabilidades em cada fase; avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de aquisições; definição da estrutura organizacional da área de aquisições, bem como das competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados, de forma a atender os objetivos a ela designados; o desenvolvimento da gestão por competência para indicação e escolha dos ocupantes das funções-chave da área de aquisições, em especial para aqueles que desempenham papéis relacionados à governança e à gestão das aquisições; e capacitação.

Santos e Petian (2020, p. 175) ressaltam a necessidade de norma que exija do poder público o cumprimento de regras de *compliance* por suas organizações, independentemente da atividade realizada. “O Estado deve antecipar-se e demonstrar que integridade é mais do que um programa governamental, que consiste, em verdade, em um mecanismo sem o qual as finalidades públicas jamais serão atingidas.”

A nova lei de licitações, em seu artigo 25 §4º, previu a obrigatoriedade de implementação de programa de integridade pelo licitante vencedor, caso já não possua, no prazo de 6 meses. A nova lei alinha-se à lei estadual (RJ) nº 7.753 de 2017 que, além de prever tal exigência, traz em seu artigo 4º parâmetros mínimos para avaliação dos referidos programas, como comprometimento da alta administração; padrões de conduta, código de ética políticas e procedimentos de integridade; treinamentos; análise periódica de riscos; controles internos; canais de denúncias; etc.

O desenvolvimento da capacidade da área de contratações passa pela definição dos perfis profissionais desejados a todos que atuam no processo de contratações e do quantitativo de integrantes necessários a cada etapa do processo. Para tal, deve-se possuir mecanismos que desenvolvam a capacidade dos gestores e demais integrantes; definir a alocação de acordo com o perfil estabelecido; determinar o quantitativo de cada área; estabelecer critérios para avaliação de desempenho; definir procedimentos de transmissão de informações na sucessão de pessoal; política e plano de capacitação; treinamento; possuir mecanismos para atrair e reter colaboradores; etc. (TCU, 2020).

O planejamento das contratações, que deve ser minucioso e bem elaborado, interagindo com os diversos setores da organização e alinhado ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias, possui como produto final um plano de contratações anual (PCA), pelo qual a organização define as contratações e prorrogações para o

exercício subsequente. Esse deve conter todas as informações necessárias, como os itens; quantitativos; estimativa de valor; justificativa para aquisição; grau de prioridade; data estimada da contratação; se depende ou está vinculada a contratação de outro item; etc. (TCU, 2020).

A gestão de riscos em contratações busca gerenciar riscos que possam impactar o alcance dos objetivos definidos pela organização para a área em si e para cada contratação. A cargo da área responsável pela gestão das contratações, deve contemplar a identificação, análise, avaliação e tratamento dos riscos identificados, tanto para as contratações propriamente ditas, quanto para os processos de trabalhos desenvolvidos em todas as fases do macroprocesso (TCU, 2020).

Contratar e gerir com base em desempenho é um método de contratação com foco em saídas, qualidade ou resultados que podem vincular ao menos parte do pagamento de um fornecedor, prorrogações ou renovações de contrato ao cumprimento de padrões de desempenho e requisitos específicos e mensuráveis. Contratos com base em desempenho têm como característica a descrição de requisitos em termos de resultados exigidos; a definição de padrões de desempenho mensuráveis; avaliação baseada em plano de garantia de qualidade; etc. (TCU, 2020).

Diante do contexto apresentado, filia-se ao entendimento de que a governança pode ser aplicada tanto a nível institucional, quanto a determinadas unidades intraorgânicas, como é o caso das contratações públicas (CARDOSO; ALVES, 2021), e conforme Ferreira (2021) a aplicação de um sistema de governança no ciclo das contratações públicas é essencial à eficiência e obtenção de resultados que atendam efetivamente as necessidades da administração pública, logo a governança deve ser um horizonte a ser perseguido pelo gestor público, inclusive na área de contratações.

3. Procedimentos Metodológicos

Para o alcance dos objetivos do presente trabalho, aplicou-se uma pesquisa quantitativa a todos os órgãos e entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro (76), segundo consulta realizada no portal de compras públicas, do Sistema Integrado de Gestão de Aquisições – SIGA, e no processo SEI nº 120001/014111/2021, através do Ofício Circular SEPLAG/SUBLOG nº17, de 07/12/2021, a fim de elaborar um diagnóstico amplo e melhor análise do desenvolvimento da governança na área de contratações dessas organizações a luz nova lei de licitações.

O levantamento foi realizado no referido portal, em virtude do disposto na Resolução SEPLAG nº 60, de 25 de junho de 2021, que obriga todos os órgãos e entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro a enviar, através da Rede de Logística do Estado do Rio de Janeiro (REDELOG), seus respectivos Planos de Contratações Anuais (PCA), posteriormente disponibilizados em transparência ativa pela Subsecretaria de Logística do Estado do Rio de Janeiro – (SUBPLO).

A REDLOG foi criada no âmbito do poder executivo do Estado do Rio de Janeiro, através do Decreto nº 46.050/2017, com o objetivo de desempenhar funções de planejamento, gerenciamento, execução e o fomento de melhores práticas de gestão e execução de atividades relacionadas a suprimentos, manutenção e transportes.

Em virtude da quantidade de órgãos e entidades a serem pesquisados, setenta e seis (76) no total, e da diversidade de estruturas dos mesmos, optou-se, para a coleta de dados, pela aplicação de um questionário fechado estruturado, composto por afirmações, contendo doze (12) Constructos baseados: (i) no questionário aplicado pelo TCU para levantamento e acompanhamento dos Índices de Governança e Gestão (IGG); e (ii) no Paragrafo único do artigo 11 da nova lei de licitações, (NLL). Totalizaram-se oitenta e oito (88) questões a luz dos conceitos da governança pública e das contratações

públicas, para orientar o diagnóstico realizado, conforme abaixo:

Tabela 1 – Constructos do questionário de pesquisa

Constructos		
1	Apoio da alta administração na área de contratações	NLL/ TCU
2	Estruturas na área de contratações	NLL
3	Processos de trabalho na área de contratações	NLL/ TCU
4	Alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e orçamentário	NLL
5	Integridade e Ética na área de contratações	NLL/ TCU
6	<i>Compliance</i> na área de contratações	NLL
7	Transparência na área de contratações	NLL/ TCU
8	Gestão de riscos na área de contratações	NLL/ TCU
9	Controles internos na área de contratações	NLL
10	Capacitação na área de contratações	NLL/ TCU
11	Estruturas de incentivo na área de contratações	TCU
12	Avaliação, direcionamento e monitoramento dos processos e dos resultados	NLL/ TCU

Fonte: Elaborado pelos autores (2022)

As respostas do questionário foram elaboradas através do método da escala Likert, primeiramente em cinco níveis, mas após a pesquisa piloto realizada e o teste de validade de constructo, por Análise de Correspondência Múltipla – ACM (SOUZA, ALEXANDRE e GUIRARDELLO, 2017), adotou-se a escala em três níveis (concordo, indeciso, discordo). A escala de Likert de três pontos, conforme Jacoby e Mattell (1971) são suficientes para atender aos critérios de confiabilidade teste-reteste, validade concorrente e validade preditiva.

O teste piloto da pesquisa foi irrealizado no dia 24 de novembro de 2021, entre 08hs e 18hs, com cinco servidores da área de contratações, que não figuram como Gestores do setor de contratações, de cinco organizações diferentes, dentre as que fazem parte do universo da pesquisa, preservando-se o sigilo.

O questionário foi elaborado de forma eletrônica, através do aplicativo Google Forms, com a criação de um link de acesso à pesquisa, e remetido via processo SEI em 01/12/2021, à SUBLOG. Após a análise e a validação do conteúdo, pelo gestor da Subsecretaria, a pesquisa foi enviada aos gestores de todos os órgãos e entidades respondentes, via REDLOG,.

Para avaliar o grau de confiabilidade das respostas obtidas no respectivo questionário, a reproduzir, de forma confiável, a realidade vivenciada pelas respectivas organizações, aplicou-se o teste de Alfa de Cronbach.

Adotou-se, como critério no presente estudo, para a aplicação do referido teste de Alfa de Cronbach, os ensinamentos de Landis e Koch (1977), com a seguinte escala de consistência interna:

Tabela 2 – Escala de consistência do teste de Cronbach.

Valor de Alfa	Consistência Interna
1.00 - 0.81	Quase perfeito
0.80 - 0.61	Substancial
0.60 - 0.41	Moderado
0.40 - 0.21	Razoável
0.20 - 0.00	Pequeno

Fonte: Adaptado de Landis e Koch (1977, p.165)

De forma a obter o maior valor de alfa, aplicou-se o teste de Alfa de Cronbach, para escala de 3 níveis, retirando-se até duas variáveis, cujo o resultado apresentado foi:

Tabela 3 - Resultados da aplicação do teste de Alfa de Cronbach

Constructos	Número de Questões	Valor de Alfa para escala de 3 níveis com todas as variáveis	Valor de Alfa para escala de 3 níveis retirando até duas variáveis
1	8	0,8080	0,8080
2	6	0,6877	0,7936 (sem a questão 4)
3	8	0,8946	0,9259 (sem a questão 7)
4	7	0,8586	0,8586
5	9	0,8907	0,8907
6	7	0,8562	0,8562
7	10	0,8967	0,8997 (sem a questão 1)
8	6	0,9016	0,9133 (sem a questão 1)
9	5	0,7711	0,8230 (sem as questões 1 e 2)
10	8	0,9059	0,9059
11	6	0,8178	0,8178
12	7	0,8415	0,8415

Fonte: Elaborada pelos autores (2022).

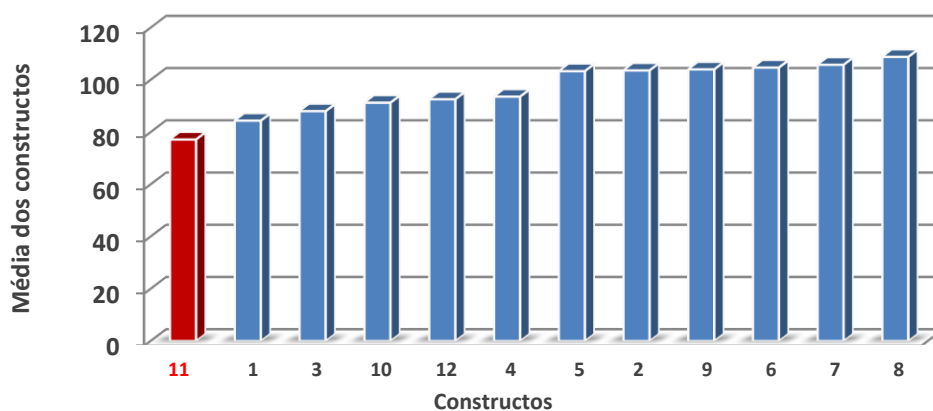
Os procedimentos metodológicos apresentados na presente seção, adotados na pesquisa, buscaram esclarecer e tornar transparentes as decisões e ações tomadas no desenvolvimento do trabalho, de forma a viabilizar as análises propostas, apresentadas na seção seguinte, na qual são descritos e discutidos os resultados alcançados.

4. Resultados e Discussão

Na pesquisa enviada às 76 organizações retornaram 55 respostas, sendo 04 negativas de participação. Das 51 respostas positivas, 09 eram repetidas, sendo aproveitada a primeira recebida em ordem cronológica, totalizando 42 respostas válidas, 55,26% de taxa de retorno, possibilitando a análise de mais da metade do universo identificado.

Apresenta-se no gráfico abaixo a contribuição de cada tema investigado para o desenvolvimento da área de contratações das organizações pesquisadas. Esse gráfico de barras sintetiza os resultados apresentados na análise exploratória e possibilita uma visão geral em conjunto de todos os constructos.

Gráfico 1: Média dos constructos gerada pela da escala de variáveis aplicada



Fonte: Elaborado pelos autores

4.1 Achados da pesquisa sobre os 12 constructos

4.1.1 *Constructo 1: Apoio da alta administração na área de contratações*

Contribuíram positivamente para este constructo as questões sobre “estrutura” e “atribuições” consolidadas em normas. Esses normativos que tratam de estruturas e atribuições, com a definição de papéis e responsabilidades em cada fase (BRITO, 2021), tendem a facilitar o desenvolvimento e a organização dos órgãos, pois, como bem ensinam Paludo e Oliveira (2021), organização e estrutura são complementares, a organização dá racionalidade e a estrutura fornece os meios para implementar os planos e desempenhar as demais funções e atividades.

Foram pontos sensíveis e que merecem a atenção as questões sobre “efetivo necessário” e “efetivo capacitado”, no sentido de, não só ampliar o número do quadro de funcionários, mas principalmente capacitá-los. A definição dos perfis profissionais desejados e efetivo necessário, inclusive da alta administração, fazem parte do desenvolvimento da capacidade da área de contratações (TCU, 2020).

Ponto de indecisão (respostas neutras) foi a “realização de reuniões estratégicas periódicas”. Não saber se sua organização as realiza é um indicativo de que há, ao menos, uma falta de comunicação entre os servidores envolvidos na área, incluindo a alta administração. Estabelecer e promover uma gestão estratégica na área de contratações vai ao encontro das práticas de governança apresentadas pelo TCU no mecanismo estratégia.

4.1.2 *Constructo 2: Estruturas na área de contratação*

Pontos positivos neste constructo foram: “definição de estrutura”, “disposição da estrutura”, “especialização das equipes”, normatização interna e “desconcentração de atividades”. Márcia Néa e Oderlene (2019) registram que é necessário crescer em maturidade nas estruturas de governança pública, sendo necessário um cuidado especial a ser provido pela liderança dos órgãos (BRITO, 2021). A definição de um modelo de governança (TCU, 2020) passa pelo estabelecimento (NASCIMENTO, 2020) e alinhamento (TRAVAGLIA; SÁ, 2017) das estruturas e destina-se ao melhor desempenho da gestão para alcance dos objetivos organizacionais.

Já o negativo ficou a questão sobre “centralização em um única estrutura sob a responsabilidade de um único gestor”. Segregar funções é um princípio expresso na nova lei de licitações (art. 5º) e como ensina Silva (2013, p.47), “Além de inibir condutas tendenciosas e conflito de interesses, a segregação de funções, por intermédio da divisão de tarefas, conduz à especialização com sensíveis ganhos de eficiência e de produtividade no desempenho de rotinas relacionadas à execução das despesas públicas”. Ainda para o autor, outra consequência positiva da segregação de funções encontra-se na “mitigação da ineficiência advinda da execução cumulativa de tarefas e a restrição aos riscos de erros, omissões, fraudes ou corrupção”.

4.1.3 *Constructo 3: Processos de trabalho na área de contratação*

Foram avaliados positivamente: “utilização de modelos padronizados”; “definição de papéis e responsabilidade”; “seleção de fornecedores”; “planejamento da contratação”; “gestão e fiscalização de contratos”. Modelos padronizados de documentos a elaborar e a definição interna de papéis e responsabilidades dos colaboradores visam à sedimentação de processos de trabalho para todas as fases do

macroprocesso, isso contribui para a eficiência e a eficácia da organização no atingimento dos resultados pretendidos, melhorando seu desempenho (TCU, 2020).

É importante, como bem destacam Costa, Andrioli e Braga (2017) que as organizações consigam visualizar seus processos de trabalho adequadamente, identificando suas fases, etapas, insumos e os produtos que geram. A lógica que norteia a estruturação de cada uma das fases e suas respectivas etapas é viabilizar o atingimento de cada propósito específico (MENDES, 2012).

Foram avaliadas negativamente as questões que versam sobre o processo de trabalho para a elaboração de “Plano de Contratações Anual – PCA” e “Planejamento Orçamentário Detalhado – POD”. Essa fase de planejamento das contratações, com alinhamento ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e elaboração do PCA e POD, são inovações trazidas pela nova lei de licitação (art. 11 § único) e, como demonstram os números, demandarão uma atenção especial por parte das organizações pesquisadas.

Ainda como ponto negativo foi a “avaliação do processo e dos resultados da contratação”. A visão multidimensional, a complexidade e o contexto em que estão inseridas as compras públicas (PAIM-TERRA, 2018) demandam que seja feita, como etapa final do macroprocesso, uma avaliação desse e dos resultados alcançados, de forma a munir o gestor público de informações, através de relatórios gerenciais, que o auxiliem na tomada de decisões futuras e validem as decisões planejadas e tomadas ao longo do percurso.

4.1.4 Constructo 4: Alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e orçamentário

Contribuíram de forma positiva para este constructo “alinhamento orçamentário” e 5 “estruturas, processos de trabalho para realização de alinhamento orçamentário”. Credita-se esse avanço à resolução SEPLAG nº 60 que exige a elaboração, concomitante ao PCA, do Planejamento Orçamentário Detalhado – POD, que pormenoriza a despesa em nível de desagregação suficiente para identificação do objeto necessário à viabilização da atividade, iniciativa ou projeto, a ser realizado pelos órgãos no Estado do Rio de Janeiro, indo ao encontro da nova lei de licitações (art. 11 § único).

Mesmo que tal medida não estivesse preconizada em normativo, essa medida de alinhamento é uma das ações necessárias à instituição de uma política própria de governança das contratações nas organizações (CAMARÃO, 2021).

Também foram positivos, embora com menor grau de concordância, a “existência de planejamento estratégico” e o “alinhamento das contratações ao planejamento estratégico”. Como destacam Paludo e Oliveira (2021, p.63) “a governança é estratégica, portanto, é na alta administração que deve começar a implementação da governança.” Para tal, é imperioso ter um planejamento estratégico que direcione e eleve as contratações a níveis estratégicos uma vez que o processo de compras públicas mobiliza e influencia toda a organização e o ciclo econômico, a julgar por seu poder de compra (PAIM TERRA, 2018).

Pontos que precisam melhorar são: o “*feedback* dado aos setores demandantes”, “estrutura, processos de trabalhos para alinhamento das contratações” e “retirada dos itens não alinhados. Esses dois últimos pontos ocorrem, possivelmente, em virtude de tais procedimentos serem ainda uma realidade recente na administração pública de uma forma geral. Esse tema, pelos resultados apresentados, demandará que ações sejam tomadas para um melhor desenvolvimento das organizações.

4.1.5 Constructo 5: Integridade e ética na área de contratações

Foram positivas as questões sobre: “promoção da ética”, “atenção a conflitos de interesse”, “vedação a negócios pessoais com fornecedores”, “verificação de impedimentos decorrentes de sanções”, “vedação a recebimentos de benefícios” e “verificação de relação pessoal ou profissional com fornecedores”. O desenvolvimento da governança deve ser amparado por condutas éticas, pois somente o conjunto de boas práticas não é suficiente para combater a corrupção (PALUDO; OLIVEIRA, 2021), logo ações que promovam a ética e a integridade (TCU, 2020) se tornam princípios centrais da gestão e componentes fundamentais da boa governança pública, pois garantem legitimidade (VIEIRA; BARRETO, 2019). Assim, nesse ponto, caminham bem as organizações pesquisadas.

Foram negativas as questões sobre: “programa de integridade do Dec. Estadual RJ nº 46.745/2019”; “integridade na área de contratações contemplada em programa ou plano de integridade” e “plano de integridade do Dec. Estadual RJ nº 46.745/2019”. São esses pontos que demandam um acompanhamento especial dos órgãos centrais do Estado, pois trata-se de um mandamento normativo (art. 4º) em vigor desde agosto de 2019, que ainda não foi observado por uma parcela significativa órgãos pesquisados.

Os programas de integridade pública recebem cada vez mais atenção dos governos e da própria sociedade, pois se tornaram um instrumento importante de controle dos atos praticados por gestores públicos, além de desempenharem importante papel na redução dos riscos de crise de reputações dessas organizações (SPINELLI, 2020).

4.1.6 Constructo 6: Compliance na área de contratações

Contribuíram de forma positiva para este constructo todas as questões: “vinculação da análise de conformidade”, “desenvolvimento da conformidade”, “formalização da análise de conformidade”, “análise de conformidade realizada por órgão de controle”, “análise de conformidade realizada pela jurídica”, “estruturas, processos de trabalho, efetivo capacitado e responsabilidade definida em normativos internos” e “estabelecimento das fases do macroprocesso de contratações na organização”. A conformidade no cumprimento de normas e regulamentos, expressa nos estatutos, regimes internos e nas instituições legais do país se tornou princípio sob a ótica da governança (ALTONIAN; SOUZA; LAPA, 2020).

Nesse ponto, destacam Santos e Petian (2020), que sequer seria necessário a existência de norma que exija do poder público o cumprimento de regras de *compliance* por suas organizações, pois independentemente da atividade realizada, o Estado deveria antecipar-se, demonstrando que integridade é mais do que um programa governamental, que consiste, em verdade, em um mecanismo sem o qual as finalidades públicas jamais serão atingidas.

4.1.7 Constructo 7: Transparência na área de contratações

Os pontos positivos do constructo foram: “publicidade das fases”, “do edital de licitação”, “das notas de empenho”, “dos aditivos e termos de prorrogação de contratos”, “da ata de julgamento contendo propostas e lances oferecidos”, “do termo de referência”, “das manifestações e respostas” e “do documento de formalização da demanda”. A transparência, um dos pilares na qual está apoiada a boa governança (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2018), visa a permitir que a sociedade obtenha

informações atualizadas sobre operações, estruturas, processos decisórios, resultados e desempenho do setor público (TCU, 2020), além de elevar o nível de credibilidade das instituições públicas democráticas, essenciais para o fomento do desenvolvimento socioeconômico do país (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Pontos de indecisão encontrados nas respostas foram relativos às questões sobre publicidade: “da análise e justificativa que subsidia a decisão de prorrogação contratual”; “dos termos de recebimento provisório e definitivo”; e “do mapa de gerenciamento de riscos”. Contudo como o processo de contratação é público e as referidas ações integram o processo é provável que também passem pela mesma metodologia de publicidade que os itens anteriores.

4.1.8 Constructo 8: Gestão de risco na área de contratações

Neste constructo, foram encontrados os seguintes pontos positivos: “definição dos responsáveis por ações de tratamento”; “fases da gestão de riscos”; “gestão de riscos na área de contratações”; “formalização e desenvolvimento da gestão de riscos na fase do macroprocesso de contratações”; “seleção das equipes”; “capacitação”. A gestão de riscos é uma ferramenta que ajuda a organização a viabilizar o monitoramento e a avaliação do sistema de governança (TRAVAGLIA; SÁ, 2017). O processo de gestão de riscos visa o gerenciamento das incertezas (CASTRO; ZILIOTTO, 2019) e deve ser um processo permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, conforme artigo 11 p. único da lei nº 14.133/2021, com o objetivo de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos danosos à administração, a fim de fornecer segurança razoável ao atingimento de seus objetivos.

Como bem destacam Zenkner e Castro (2020), a materialização de riscos atinentes aos processos licitatórios e contratos administrativos podem acarretar diversos danos à administração pública, como a elevação do custo do contrato; descumprimento de obrigações; atraso na entrega do objeto contratado; exposição da imagem institucional e de seus dirigentes; dentre outros. À vista disso, o desenvolvimento da gestão de riscos na área de contratações demonstrou ser um ponto positivo das organizações pesquisadas, contudo deve-se continuar investido nesse setor, em virtude dos benefícios que a mesma traz as instituições públicas, como assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e justa competição; evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento, dentre outros (CAMARÃO, 2021).

4.1.9 Constructo 9: Controles internos na área das contratações

Houve somente pontos positivos neste constructo: “interação do órgão de controle interno com a área de contratações”; “planejamento formal de ações de controle interno”; “conscientização e capacitação em linhas de defesa”. As controladorias e/ou unidades de controle interno são grandes aliados dos setores de contratações, pois permeiam os sistemas de governança e de gestão mediante a implementação de controles que visam mitigar ou evitar riscos da gestão, por isso, sugere Brito (2021) o estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos para tal.

A implementação e o desenvolvimento de controles internos, inclusive com a atuação organizacional em linhas de defesa (IIA, 2020), conforme preconiza o artigo 169 da nova lei de licitações, são práticas de governança pública (TCU, 2020) essenciais a realização do gerenciamento e monitoramento de riscos (CAMARÃO, 2021).

Assim, os resultados demonstram um bom nível de maturidade das organizações pesquisadas no desenvolvimento na área de controles internos, necessitando apenas de uma melhor comunicação dos resultados das ações de controle deflagradas.

4.1.10 Constructo 10: Capacitação na área de contratações

Observaram-se os seguintes pontos positivos: “treinamento de colaboradores antes de assumirem o cargo pela primeira vez”; “política de capacitação”; “mecanismos para desenvolver a capacidade dos gestores e colaboradores”; e “ações educacionais para assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados. A capacitação deve ser uma preocupação das lideranças da organização (CAMARÃO, 2021), sendo inclusive listada como instrumento de gestão e fiscalização de contratos no Decreto Estadual 45.600 de 2016 (art. 11).

Contudo, foram detectados os seguintes pontos negativos: “escolha dos gestores e colaboradores segundo perfis previamente definidos e documentados”; “procedimentos definidos para tramitação de informação e conhecimento no momento de sucessão”; “perfis profissionais definidos e documentados”; “critérios definidos e documentados para avaliação de desempenho”. O desenvolvimento da capacidade da área de contratações passa pela definição dos perfis profissionais desejados a todos os que atuam no processo de contratações e do quantitativo de integrantes necessários a cada etapa do processo. Para tal, são necessários mecanismos que desenvolvam a capacidade dos gestores e demais integrantes; definir a alocação de acordo com o perfil estabelecido; determinar o quantitativo de cada área; estabelecer critérios para avaliação de desempenho; definir procedimentos de transmissão de informações na sucessão de pessoal; política e plano de capacitação; treinamento; possuir mecanismos para atrair e reter colaboradores; etc. (TCU, 2020).

Os temas abordados nessas questões evidenciam práticas de governança pública (TCU, 2020) e requerem uma atenção especial das organizações no sentido de criar processos, perfis e critérios que façam parte do desenvolvimento de uma cultura organizacional nos mesmos.

4.1.11 Constructo 11: Estruturas de incentivo na área de contratações

Este constructo apresentou majoritariamente pontos negativos: “estruturas de incentivo na área de contratações”; “custeio no campo acadêmico”; “reconhecimento de autoria intelectual”; “funções e cargos de confiança preenchidos preferencialmente por servidores efetivos”; “incentivos financeiros”; “mecanismos para atrair e reter colaboradores”; e “rotatividade na ocupação das funções”. Travaglia e Sá (2017, p. 29) destacam que uma “estrutura de incentivos capaz de recompensar os resultados obtidos por altos níveis de desempenho e que possa induzir os agentes a alcançar os objetivos estabelecidos” pode ser uma opção para atenuar os conflitos de agência.

Definir diretrizes e benefícios, financeiros e não financeiros, para o reconhecimento da liderança (TCU, 2020), por exemplo, são importantes ferramentas de estruturas de incentivo que buscam criar um ambiente propício à melhoria de desempenho dos atores envolvidos na área de contratações.

Dessa forma, esse é um ponto que demanda uma atenção especial das organizações pesquisadas e dos órgãos centrais do Estado, uma vez que os resultados organizacionais são alcançados por pessoas e essas, sempre que motivadas por estruturas de incentivos, sejam financeiras ou não, tendem a obter melhor performance no desempenho de suas funções.

4.1.12 Constructo 12: Avaliação, direcionamento e monitoramento dos processos e dos resultados

Verificaram-se diversos pontos negativos neste constructo: “fluxo de monitoramento definido”; “feedback aos envolvidos”; “consolidação de análises e avaliações em relatórios gerenciais”; “avaliação do resultados das contratações”; “avaliação do macroprocesso de contratações”; “adoção de métricas objetivas para mensuração dos resultados e vinculação do pagamento ao desempenho”. Como bem destacam Nascimento e Santos (2019), a análise e o diagnóstico das práticas executadas no âmbito das aquisições, merecem a atenção dos gestores, pois a percepção sobre como todo o macroprocesso é operado, permite a reunião de informações relevantes, que identificam o melhor caminho e momento em que as atividades devem ser desenvolvidas, além possibilitar a criação de indicadores que permitirão ações corretivas precocemente (LEONEZ, 2021).

O único ponto positivo do presente constructo foi a questão sobre “avaliação da necessidade que motivou a contratação e da vantagem para prorrogações contratuais”. Houve expressiva concordância nesse quesito que provavelmente se deu, devido ao fato da avaliação e da justificativa da necessidade da contratação, assim como a verificação se o mesmo permanece economicamente vantajoso para a administração pública serem uma exigência elencada na IN nº 05 de 2017.

Dessa forma, esse tema merece uma atenção especial, dos órgãos centrais, no sentido de editar normativos que obriguem os órgãos e entidades licitantes a desenvolverem uma cultura de avaliação, de processos e resultados, com o objetivo de munir o gestor das informações necessárias ao bom desempenho da área de contratações, de forma a contribuir para o melhor aproveitamento do recurso público.

4.2 Análise de cluster

A análise de *Cluster* identificou subperfis da população estudada de acordo com a divisão possibilitada pelas variáveis. Essa análise estatística tem por objetivo classificar elementos semelhantes em um grupo e separar os diferentes. Assim, as variáveis se relacionam positivamente ou negativamente, sem que exista uma dependência entre elas (SANTOS et al., 2022).

Para análise dos agrupamentos de *cluster* foi utilizado o método estatístico multivariado denominado *K-Means*. Esse método classifica o conjunto de objetos em um número de categorias (*clusters*) previamente especificados. As organizações foram classificadas em 5 grupos: muito bom (cluster azul), bom (cluster verde), satisfatório (cluster amarelo), ruim (cluster laranja) e muito ruim (cluster vermelho). Essa mesma estratégia de classificação foi adotada em Chagas et al. (2021).

O critério utilizado pelo método K-Means minimiza a variabilidade dentro dos agrupamentos, expressa pela soma dos quadrados dos desvios entre as observações e o centroide do *cluster* em que as observações foram alocadas, através da equação abaixo (*within-group sum of squares* - WSS): (PESSANHA et al, 2014).

$$WSS = \sum_{k=1}^K \sum_{i \in \text{cluster}_k} \sum_{j=1}^p (x_{ij} - c_{kj})^2 \quad (1)$$

As organizações agrupadas nos *Cluster 1* apresentam o nível de maturidade em governança na área de contratações maior que as do *cluster 5*, servindo inclusive de *benchmarking* para essas. Isso permitirá que a SUBLOG promova ações específicas e

direcionadas de acordo com a média das respostas de cada constructo, otimizando tempo e recurso nas ações de desenvolvimento dessa organizações.

Tabela 4 – Análise de Cluster da média das variáveis de cada constructo

	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12
Cluster 1	0,8701	0,9545	0,8182	0,8701	0,9444	0,9351	0,9242	0,9909	0,9659	0,9375	0,7348	0,9286
Cluster 2	0,7143	0,8222	0,6587	0,7540	0,7963	0,9127	0,6975	0,9111	0,8472	0,6181	0,4722	0,5873
Cluster 3	0,6310	0,7000	0,5476	0,5833	0,7407	0,7440	0,7037	0,6500	0,5833	0,5833	0,3194	0,4643
Cluster 4	0,2959	0,5571	0,1939	0,2755	0,5556	0,3878	0,7143	0,5714	0,4643	0,2321	0,1548	0,5204
Cluster 5	0,2381	0,2000	0,0476	0,1667	0,1111	0,4048	0,6667	-	0,3333	0,0417	0,1111	0,1905

Fonte: Elaborada pelos autores (2022).

Verifica-se, na tabela acima, que o *cluster 1*, em cor azul, apresentou um ótimo desempenho em quase todos os 12 constructos, com médias acima de 0,8182, a exceção do constructo 11, estruturas de incentivo na área de contratações, cuja a média do constructo ficou em 0,7348. Assim, dos 12 temas pesquisados, esse é o único que exigirá uma atenção especial no aprimoramento das organizações do referido agrupamento.

O *cluster 2*, em cor verde, obteve médias elevadas, acima de 0,8222, em 4 constructos, são eles: estruturas na área de contratações; *compliance* na área de contratações; gestão de riscos na área de contratações; e controles internos na área de contratações. Contudo, apresentou necessidade de melhoria em 5 constructos, cuja a média foi igual ou inferior a 0,6975, são eles: processos de trabalho na área de contratações; transparência na área de contratações; capacitação na área de contratações; estruturas de incentivo na área de contratações; avaliação, direcionamento e monitoramento dos processos e dos resultados.

Cabe destacar que o desempenho mediano em processos de trabalho na área de contratações; transparência na área de contratações; e capacitação na área de contratações é preocupante, uma vez que esses não são temas novos ao desenvolvimento da área de contratações. Logo, para esse agrupamento, aponta-se a necessidade de ações de desenvolvimento nos temas identificados, em especial nesse últimos.

O *cluster 3* apresentou apenas 3 constructos com médias acima de 0,7037, são eles: integridade e ética na área de contratações; *compliance* na área de contratações; transparência na área de contratações. Os demais constructos apresentaram médias abaixo de 0,6500, chegando a 0,3194 em estruturas de incentivos na área de contratações. Verifica na tabela 08, esse agrupamento é o que contém o maior número de organizações pesquisadas, fato esse, que provavelmente exigirá mais dos órgãos centrais do Estado para seu desenvolvimento.

No *cluster 4* verifica-se apenas um tema com média acima de 0,7, transparência na área de contratações. Todos os demais constructos apresentaram médias abaixo de 0,5714. O resultado apresentado por esse agrupamento, que contém 7 organizações, demonstra um baixo nível de desenvolvimento da área de contratações, exigindo-se ações mais incisivas, por parte dos órgãos centrais do Estado, capazes de corrigir e direcionar os rumos dessas organizações no caminho do desenvolvimento da governança das contratações. Esse agrupamento pode utilizar como referência (*benchmarking*) as organizações que apresentaram melhor desenvolvimento nos temas analisados e entender seus modelos de governança e gestão, com o objetivo de melhorar a sua performance na área de contratações.

Já o *cluster 5*, que contém apenas 3 organizações, revelou resultados preocupantes, uma vez que apresentou uma única média com 0,6667, transparência na área de contratações, tendo sido todas as demais abaixo de 0,476. Essas organizações revelaram um baixíssimo nível de desenvolvimento na área de contratações, a demandar ações mais enérgicas e urgentes, como o objetivo de além de corrigir o rumo das

organizações na área de contratações, prevenir a ocorrência de eventos negativos à imagem dessas organizações e do próprio Estado do Rio de Janeiro.

Dessa forma, as análises realizadas identificaram fragilidades e pontos fortes da área de contratações das organizações do Estado do Rio de Janeiro, possibilitando o direcionamento de ações destinadas ao aprimoramento dessas áreas, de forma a aumentar o nível maturidade da governança pública estabelecias nessas instituições.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou elaborar um diagnóstico do atual nível de desenvolvimento da área de contratações dos órgãos e entidades licitantes do estado do Rio de Janeiro. Para tal, aprofundou-se a investigação teórica sobre os temas Governança Pública e Contratações Públicas a fim de reunir subsídio à análise da nova lei de licitações à luz da governança das contratações e à discussão dos resultados obtidos com a pesquisa de campo aplicada.

Identificou-se o valor estratégico das contratações públicas e sua grande relevância no cenário econômico nacional, posto o grande poder de compras do setor público e do potencial de desenvolvimento econômico de regiões e setores.

Pode-se afirmar, com base nos resultados, que o pleno desenvolvimento da governança nas contratações e a consequente aplicabilidade da nova lei de licitações será um grande desafio para as organizações pesquisadas em maior ou menor escala, a depender o nível de maturidade resultante do desenvolvimento de cada uma delas.

A média dos constructos gerada pela escala de variáveis aplicada identificou os temas com melhor desenvolvimento nas organizações pesquisadas (gestão de riscos, transparência, e *compliance* na área de contratações) e aqueles que demandarão um maior direcionamento de ações em virtude do ainda baixo nível de amadurecimento organizacional (Estruturas de incentivo, apoio da alta administração e processos de trabalho na área de contratações).

As organizações públicas demonstraram pouco conhecimento sobre o poder das estruturas de incentivo, propulsoras do aumento de desempenho, a gerar eficiência, eficácia e efetividade da gestão, essencial ao poder público. Demonstra-se necessária a criação de estruturas que propiciem a motivação nos atores envolvidos na área de contratações públicas.

O apoio da alta administração continuou a ser fator crítico ao desenvolvimento da governança pública, também na área de contratações, em especial quanto ao efetivo necessário e capacitado, fato esse a demandar uma reflexão no momento da indicação e investidura de gestores nas instituições públicas, exigindo-se o estabelecimento de parâmetros mínimos e desejáveis daqueles que compõem a alta administração das organizações públicas no desempenho e na propositura de políticas públicas.

Verifica-se que os processos de trabalho na área de contratações carecem de normativas que definam a atuação de seus atores nas fases que compõem o macroprocesso de contratações, em especial no planejamento das contratações. Os temas relacionados à capacitação na área de contratações; à avaliação, direcionamento e monitoramento dos processos e dos resultados; e ao alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e orçamentário demonstraram ter níveis de maturidade também incipientes nas organizações.

Com base nos resultados, recomenda-se que a SUBLOG promova ações direcionadas, nas doze áreas temáticas pesquisadas, com o objetivo de aumentar o nível de desenvolvimento das organizações na governança das contratações. Essas ações qualificarão a entrega pública, ao elevá-las a um nível estratégico, gerando economia de

recursos e gasto público, além de fomentar e transmitir segurança ao cenário econômico do estado do Rio de Janeiro.

Com isso, agrega-se a presente pesquisa um ganho social, uma vez que, quanto maior nível de maturidade as organizações públicas alcançarem, melhor será a utilização dos recursos públicos, menores os riscos de fraude e corrupção, potencializando a atuação do poder público frente à sociedade no cumprimento do seu dever constitucional.

Como sugestão para trabalhos futuros, indica-se a realização de um comparativo entre as organizações de cada *cluster* para que se busquem indicativos e características que permitam o desenvolvimento da governança nas contratações em determinadas organizações e outras não, com o objetivo de entender qual a dificuldade que esses órgãos possuem.

Referências

- ALTOUNIAN, C.; SOUZA, D.; LAPA, L. **Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática**. 2. ed. Atual. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- ANGELINI, F.; CANDELA, G.; CASTELLANI, M. **Governance efficiency with and without government**. Springer-Verlag GmbH Germany, part of Springer Nature. Social Choice and Welfare. 2019.
- BECK CKAGNAZAROFF, I. **A relação entre gestão de política pública e governança**. GIGAPP Estudos Working Papers, v. 4, n. 72-78, p. 345-359, 2017.
- BEVIR, M. **Governance: a very short introduction**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 - **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Brasília, DF, 2017.
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de licitações e contratos administrativos**. Brasília, DF, 2021.
- BRASIL. Rede Governança Brasil - RGB. **Código de boas práticas em governança pública**. 1ª ed. Brasília: Comitê governança na prática, 2021.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União**. Ed. 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Dez passos para a boa governança**. Edição 2 – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Indicadores da Governança Organizacional e Gestão Pública**. Governança pública 2021. Brasília, DF, 2021.
- CAMARÃO, T. **A nova lei de licitações: avanços ou mais do mesmo?** Observatório da nova lei de licitações. Abr. 2021. Disponível em: <http://www.novaleilicitacao.com.br/2021/04/05/a-nova-lei-de-licitacoes-avancos-ou-mais-do-mesmo/>. Acesso em: 06 ago. 2021.
- CAMILO, S.; MANENTI, R.; YAMAGUCHI, C. Práticas de governança pública municipal: análise informacional dos sítios eletrônicos em portais de transparência. **Revista de Ciências da Administração**. v. 20. Edição Especial. p. 8-23, 2018.

- CARDOSO, L.; ALVES, P. **A nova Lei de Licitações Públicas e a inexorável chegada da governança das contratações**. Salvador, BA; Brasília, DF. Ed. Mentem Aberta; Rede Governança Brasil, 2021. [E-book].
- CASTRO, R.; ZILLOTTO, M. **Compliance nas contratações públicas: exigências e critério normativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- CHAGAS, C.; CARDOSO, I.; PESSANHA, J. A Percepção dos Gestores Públicos das Unidades Gestoras sobre o Desempenho da Gestão Contábil na Marinha do Brasil por Meio de Técnicas Estatísticas Multivariadas. **Pensar Contábil**, v. 23, p. 14, 2021.
- COSTA, A.; ANDRIOLI, G.; BRAGA, C. Estudos técnicos preliminares: o calcanhar de Aquiles das aquisições públicas. **Revista do TCU**. Publicação mai. 2018. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1430>. Acesso em: 15 ago. 2021
- CRUZ, E.; OLIVEIRA, T.; GURGEL, A. Desenvolvimento de um framework para o planejamento de compras públicas: estudo em uma Universidade Federal. **Revista de Gestão e Projetos**. 2020. set/dez. p. 94-116.
- FERNANDES, C. Compras Públicas no Brasil: Tendências de inovação, avanços e dificuldades no período recente. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 4, 2019.
- FERREIRA, C. **A governança nas contratações públicas: uma análise sob a ótica da jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.
- IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 5ª ed. São Paulo, SP. 2015.
- IENOVAN; A. **The Impact of Public Governance on Corruption**, Ovidius University Annals, Economic Sciences Series, Ovidius University of Constantza, Faculty of Economic Sciences, vol. 0 (2). dez. 2018. p. 263-267.
- JACOBY, J.; MICHAEL S. Three-Point Likert Scales Are Good Enough. **Journal of Marketing Research**, 7. 1971. P. 495-500.
- KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio/jun. 2006.
- LANDIS, J.; KOCH, G. **The Measurement of Observer Agreement for Categorical Data**. **Biometrics**, v. 33, n. 1, 1977. p. 159-174.
- LÖFFER, E. Governance: Die neue Generation von Staats- und Verwaltungs- modernisierung. **Verwaltung + Management**, v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001.
- MÁRCIA NÉA, O.; ODERLENE, V. **Práticas de Governança Pública Adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira**. **Administração Pública e Gestão Social**. vol. 11, núm. 2, 2019. Universidade Federal de Viçosa, Brasil. Disponível em: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/3515/351558326007/351558326007.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2021.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2010. 266p.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2018.
- NARDES, J.; ALTOUNIAN, C.; VIEIRA, L. **Governança Pública: o desafio do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- NASCIMENTO, J. Panorama internacional e brasileiro da governança, riscos, controles internos e *compliance* no setor público. In: PAULA, M.; CASTRO, R. **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 415-443.

OCDE (2020), **Quadro de Políticas sobre Governança Pública Sadia: Características Básicas de Governos que Funcionam Bem**, Publicação da OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/c03e01b3-en>. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/policy-framework-on-sound-public-governance_c03e01b3-en?_ga=2.58710634.1792022104.1621016160-445724394.1621016160. Acesso em 20/04/2021.

PAIM TERRA, A. **Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais**. ENAP, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3166>. Acesso em: 16 ago. 2021.

PALUDO, A.; OLIVEIRA, A. **Governança organizacional pública e planejamento estratégico: para órgãos e entidades públicas**. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2021.

PESSANHA, J.; XAVIER, V.; AMARAL, M.; LAURENCEL, L. Construindo tipologias de curvas de carga com programa R. **Pesquisa Operacional para o Desenvolvimento**, v. 7, n. 1, p. 29–54, 2014.

MENDES, R. **O Processo de Contratação Pública – Fases, etapas e atos**. Curitiba: Zênite, 2012.

RIO DE JANEIRO. Resolução SEPLAG nº 60 de 24 de junho de 2021. **Dispõe sobre o Plano de Contratação Anual – PCA**. Disponível em: https://www.compras.rj.gov.br/portal-siga-static/compras/documents/Resolucao_SEPLAG_n._60-2021_Plano_Anuar_Contratacoes.pdf. Acesso em: 05 out. 2021.

SANTANA, J. **Planejamento nas licitações e contratações governamentais: estratégias para suprimentos públicos**. Curitiba-PR, Editora Negócios Públicos, 2015.

SANTOS, F.; CASTANHEIRA, J.; MOTA, M.; BRUM, A.; BARLEM, J.; PALOSKI, G. **Perfil de usuarios de un servicio de estomaterapia: análisis de cluster**. Escola Anna Nery, v. 26, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ean/a/rtkktb6GVs4CCsZtDHzvQXv/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 fev. 2022.

SILVA, M. O princípio da segregação de funções e sua aplicação no controle processual das despesas: uma abordagem analítica pela ótica das licitações públicas e das contratações administrativas. **Revista do TCU**, Brasília, Set/Dez, 2013.

SILVA, C. **Critérios de monitoramento de riscos nas contratações como contribuição para a governança em instituições públicas – Uma análise na UFPA**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Belém, 2019.

SPINELLI, M. A importância das ouvidorias para os sistemas de integridade governamentais. In: ZENKNER, M.; CASTRO, R. **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

SOUZA, K. **Planejamento da contratação: Estudos técnicos preliminares e gerenciamento de riscos**. 3R Capacita. 2020. Disponível em: <https://3rcapacita.com.br/uploads/material.php?pdf=2020/02/aula-02-estudos-tecnicos-preliminares-gerenciamento-de-riscos.pdf>. Acesso em 16 ago. 2021.

THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS - IIA. **Modelo das três linhas de defesa**. 2020. Disponível em: <https://iiabrasil.org.br/korbilload/upl/editorHTML/uploadDireto/20200758glob-th-editorHTML-00000013-20072020131817.pdf>. Acesso em 27 abr. 2021.

TEIXEIRA, H.; FILHO, L.; NASCIMENO, F. Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil. Brasília: **VIII Congresso CONSAD** de Gestão Pública, Painel 48/146, 2015.

TRAVAGLIA, K.; SÁ, L. Fortalecimento da governança: uma agenda contemporânea

para o setor público brasileiro. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 15, n. 1, p. 22-53, out. 2017.

VIEIRA, J.; BARRETO, R. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília. Enap, 2019.

ZENKNER, M.; CASTRO, R.. **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.